

CA1
AG
-1999
F35



Financial Management Capability Model

Office of the Auditor General of Canada



Financial Management Capability Model

To obtain copies of the Financial Management Capability Model, please contact the:

Office of the Auditor General of Canada
240 Sparks Street, Stop 10-1
Ottawa, Ont.
K1A 0G6

Telephone: 613-952-0213, ext. 5000
Fax: 613-954-0696

This Model is also available on the Internet at www.oag-bvg.gc.ca

Foreword

The Financial Management Capability Model described in this document is the result of a study, carried out over two years, by our Office. For a number of reasons, the Model deserves your attention:

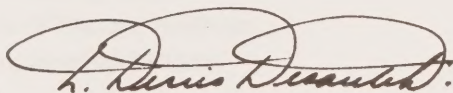
First, it complements and reinforces the Treasury Board Secretariat's initiative to introduce modern ideas of comptrollership throughout the federal government. Because sound financial management lies at the heart of comptrollership, the Model can be extremely useful in helping Deputy Ministers and other members of the senior management team to meet their responsibilities relating to implementing comptrollership principles in their organizations.

Second, my staff will be using the Financial Management Capability Model as the basis for auditing the quality of financial management in departments and agencies. Essentially, our criteria for these audits flow from the Model.

Third, I hope that you will see yourselves reflected in some of the financial management capabilities described in this report, and that you will see the possibilities for strengthening financial management in your organization.

Ultimately, the key to achieving effective financial management in an organization is a supportive climate or culture that is reinforced by appropriate rewards, recognition and sanctions. This includes strong, sustained leadership, shared values, and a shared commitment and purpose. Such a climate recognizes the important contribution that effective financial management can make to an organization.

Throughout the study, we sought advice from the financial management community in departments. I thank them for their contributions. They helped us to produce a practical tool both for allowing an organization to assess where it is — and where it should be — in terms of its financial management capabilities and, subsequently, enabling it to reach the appropriate capability level. I believe that you will find the Model useful in these respects.

A handwritten signature in dark ink, reading "L. Denis Desautels". The signature is fluid and cursive, with a large loop at the beginning and a trailing flourish at the end.

L. Denis Desautels, FCA
Auditor General of Canada

Acknowledgements

The members of the Study Team thank the members of the Advisory Committee formed by the Office of the Auditor General. Those individuals reviewed the progress of the Study and provided needed direction and advice.

Study Advisory Committee

L. Denis Desautels
Raymond Dubois
Michael J. McLaughlin
Maria Barrados
David Roth
Ronald Thompson
Peter Boomgaardt
Robin Hamilton Harding
Louise Hawthorne
Arthur Silverman

We also want to acknowledge the contribution of the following organizations that contributed to the study.


National Defence
Public Works and Government Services Canada
Human Resources Development Canada
Transport Canada
Treasury Board Secretariat
General Accounting Office
The Institute of Internal Auditors
Software Engineering Institute

As well, we wish to acknowledge the contribution of our colleagues within the Office who offered their comments and suggestions throughout the development process.

The Study Team

Doug Timmins, Assistant Auditor General
Hugh A. McRoberts, Principal
Bruce C. Sloan, Director

Brian Brisson
Elaine Grout-Brown
Joyce C.S. Ku
Christine S. Kelly



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115503864>

Table of Contents

	Page
Introduction	1
Background	1
Objectives and Scope	1
Approach	1
Financial Management	2
Objectives of Financial Management	2
Defining Financial Management	2
Financial Management: Three Essential Elements	3
Principles of Financial Management	5
The Financial Management Capability Model	6
Background	6
Structure of the Financial Management Capability Model	6
The Start-Up Level	7
The Control Level	8
The Information Level	9
The Managed Level	10
The Optimizing Level	11
Achieving a Capability Level	12
Achieving Capability levels	12
Mastering Key Process Areas	12
Institutionalizing Key Process Areas	13
Establishing Financial Management Requirements	14
Bibliography	17
Exhibits	
Exhibit 1: Objectives of Financial Management	3
Exhibit 2: Elements of Financial Management	4
Exhibit 3: Financial Management Capability Model	7
Exhibit 4: Mastering KPA's – The Building Blocks of Capability Levels	12
Exhibit 5: Institutionalizing a Key Process Area	13
Exhibit 6: Framework for Establishing Financial Management (FM) Requirements	15

Introduction

Background

The environment in which the federal government operates is rapidly changing. The effects of limited resources, downsizing and layering are placing greater demands on government services to Canadians; the need for effective financial management may be greater than ever.

The need for effective financial management has never been greater.

A long-standing strategic priority of the Office of the Auditor General has been to encourage better financial management in government and improve the understanding of the role it can and should play. Accordingly, in 1996 we began a study of the current and future financial management requirements of federal government departments and agencies. Its ultimate objective was to build a modern framework that would describe the key elements departments and agencies need to achieve effective financial management — a framework that would also provide a basis for assessing the current state of their financial management.

The result, the Financial Management Capability Model presented in this document sets out the Office of the Auditor General's expectations for financial management and is the basis on which future audits in this area will be conducted.

Objectives and Scope

This study focussed on financial management activities in departments and agencies.

In the course of the study we developed:

- A clear and detailed definition of what we mean when we use the term financial management;
- An audit approach and audit criteria that will permit the Office to assess the financial management capability of departments and agencies; and
- A model that provides those who use it - either as an auditor or as a manager performing a self-assessment mode - a systematic method that can be used to assess financial management in government and provide organizations with a roadmap for improvement

Approach

In this document we begin by defining financial management and reviewing its objectives. It then presents the Financial Management Capability Model that describes the key elements needed for effective financial management.

We expect that the ideas in this document will evolve as a result of lessons learned in the course of applying and using it.

Financial Management

Financial management is an important component of what managers do in delivering programs.

Objectives of Financial Management

All managers in government are entrusted with public resources to deliver programs and services. They have a responsibility to manage those resources with prudence and probity and due regard to economy, efficiency and effectiveness; they also must account for the way they have used the resources.

Financial management is an important component of what financial and program managers in departments and agencies do in delivering programs and services and exercising stewardship over the resources provided to them.

Essentially, the objectives of financial management are to:

- ensure that managers have support for decision making;
- ensure the availability of timely, relevant and reliable information, both financial and non-financial;
- contribute to managing the risks to the organization;
- help the organization make efficient, effective and economical use of resources;
- enable managers to account for their use of resources;
- establish a supportive control environment; and
- enable the organization to comply with authorities and safeguard its assets.

Exhibit 1 elaborates on each of these objectives.

Defining Financial Management

Experience has shown that "financial management" has almost as many meanings as people who use the term. Indeed, the lack of clarity about what the term encompasses has probably contributed over the years to the difficulty of making progress in this area. Accordingly, we began our study by suggesting a definition of financial management in terms of the activities that we believe it includes.

In the private sector, financial management is often thought to include two areas of activity frequently covered by the terms "treasury" and "comptrollership". In government, the activities usually associated with the treasury function - debt management, investment and corporate budgeting - are carried out jointly by central agencies (the Department of Finance, Receiver

General and the Treasury Board Secretariat). Our focus here is on only the financial management activities carried out by line departments and agencies.

Exhibit 2 sets out the key elements that constitute financial management and shows how they relate to the objectives of financial management.

Financial Management: Three Essential Elements

There are three essential elements of effective financial management.

The following are the three essential elements of financial management:

- **Risk management and control.** It is essential that an organization identify the risks it faces (anything that could interfere with its ability to achieve its established objectives); and that it establish a framework designed to manage and control those risks. An essential part of risk management and control is an environment that communicates the purpose, values and ethics of the organization.
- **Information.** It is essential that the organization establish procedures to manage and protect the integrity of its data and to produce the

Exhibit 1: Objectives of Financial Management

Providing **support for decision making** means that managers have available to them the information and knowledge they need to support operational decisions and to understand the financial implications of decisions before they are taken. It also means that managers monitor decisions for any potential financial implications and for lessons to be learned from experience, and that they can adapt or react as needed.

Ensuring the availability of **timely, relevant and reliable financial and non-financial information** means ensuring that managers have available the information that forms the basis for calculating financial information or that is used for management control and accountability. The information is relevant (useful and understandable); reliable (complete, accurate and authorized); and timely.

Managing risks means that an organization identifies, assesses and considers the consequences of events that could hinder its achievement of goals and objectives and/or result in significant loss of resources. Risks that require monitoring and assessing go beyond the traditional financial risks. They include the full range of business risks, such as operational and strategic risks as well as social, legal, political and environmental risks.

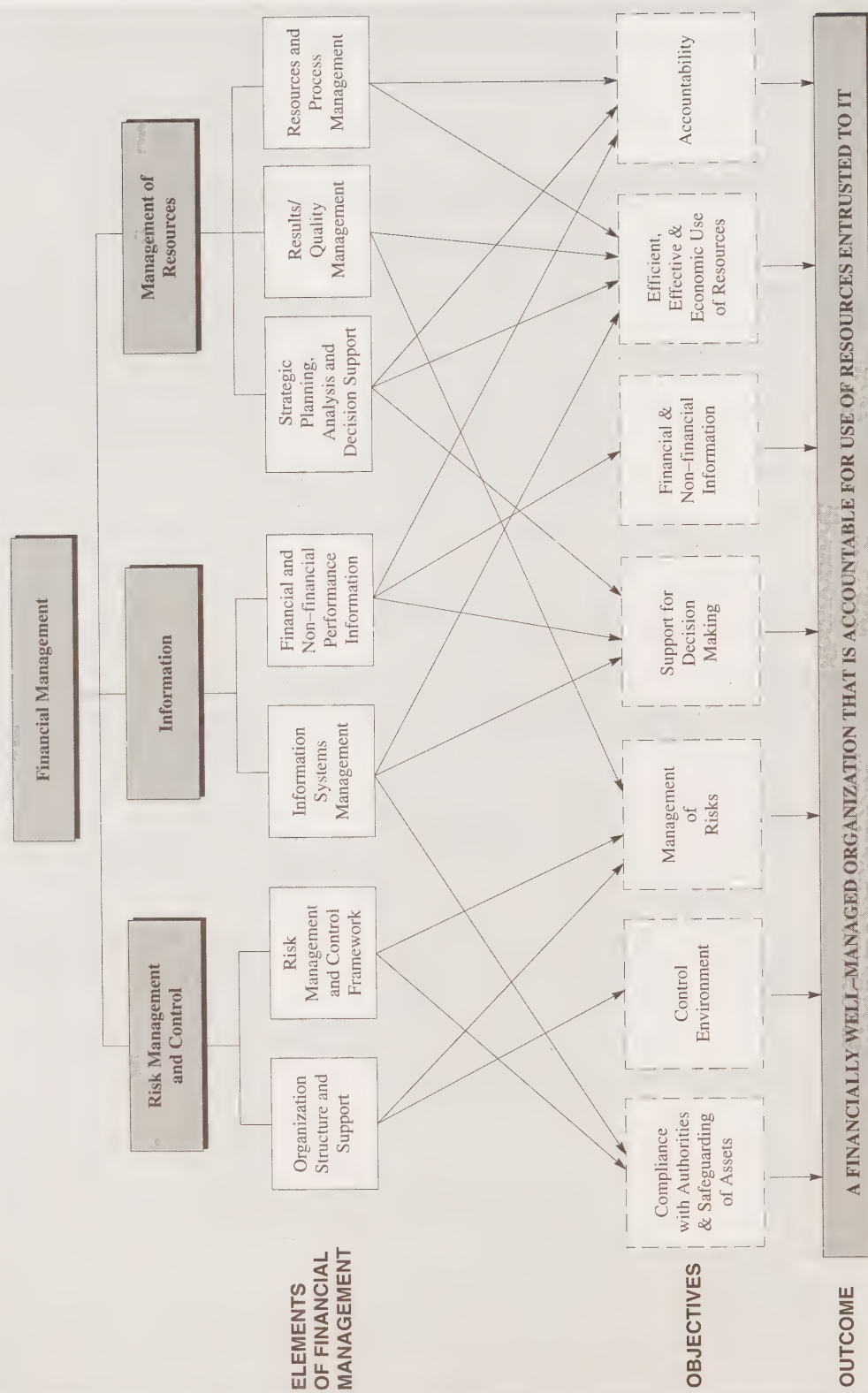
Making **efficient, effective and economical use of resources** means ensuring that an organization has enough resources to carry out its operations and that it uses these resources with due regard to economy, efficiency and effectiveness.

Accountability means that an organization understands and can demonstrate how it has used the resources entrusted to it and what it has accomplished with them.

A **supportive control environment** means the organization has an organizational climate that fosters the achievement of financial management objectives – a climate that includes commitment from senior management, shared values and ethics, communication and organizational learning.

Complying with authorities and safeguarding assets means that an organization carries out its transactions in accordance with applicable legislation, regulations and executive orders; that spending limits are observed; and that transactions are authorized. It also means that an organization has a system of controls over assets, liabilities, revenues and expenditures to protect against fraud, financial negligence, violation of financial rules or principles and losses of assets or public money.

Exhibit 2: Elements of Financial Management



Financial management works in concert with other important components of the organization's management.

type of information needed by managers to conduct their business and account for their responsibilities. The organization must also present this information when it is needed. This element includes management of information systems and financial and non-financial (operational and program) performance information.

- **Management of resources.** This component of financial management focusses on managing and directing the organization's resources economically and efficiently to achieve corporate objectives. It includes strategic planning, analysis and support for decisions.

Clearly, financial management does not exist in isolation. Rather, it works in concert with other important components of the organization's management. Indeed, these three essential components of financial management overlap and relate to the other elements of management. Ultimately, an organization must have good management overall before it can have good financial management.

Principles of Financial Management

A number of principles underlie our Financial Management Capability Model:

Management is responsible both for determining the appropriate financial management capability and for achieving and maintaining that capability.

- Financial management is an integral component of an effective management framework that helps organizations achieve their objectives and account for the cost of doing so.
- Management is responsible both for determining the financial management capability appropriate to the organization, and for establishing the processes and practices needed to achieve and maintain that capability.
- Not every organization requires the same financial management capability. The appropriate level will be commensurate with the nature and complexity of the organization and the risks to which it may be exposed. We recognize that "no one size fits all".
- Financial management activities must be cost-effective. In other words, the cost of maintaining controls should be commensurate with the risk the controls are intended to address.
- Financial management is the responsibility of everyone in the organization. In carrying out their duties, all managers are responsible for considering the financial implications of their actions - for managing their resources in a cost-effective way.

The Financial Management Capability Model

Background

The Financial Management Capability Model (FMCM) is based on an adaptation of the Software Engineering Institute's "®Software Capability Maturity Model". The Institute developed the model as a tool for assessing an organization's ability to build software applications. We saw that this approach could be used to create a model for assessing the financial management capability of government departments.

The FMCM is a framework that describes the key elements of effective financial management. It sets out a path that an organization can follow to develop progressively more sophisticated financial management practices, as needed. It shows the steps in progressing from a level of financial management typical of a start-up organization to the strong, effective, financial management capabilities associated with a more mature and complex organization.

In addition to its use in auditing, the Financial Management Capability Model also provides a tool that a government organization can use to:

- determine its financial management requirements according to the nature, complexity and associated risks of its operations;
- assess its existing financial management capabilities against the requirements it has determined; and
- identify any gaps between those requirements and its existing financial management capabilities. Having identified these gaps, an organization can then address any significant ones and work toward developing the appropriate level of financial management capability.

Structure of the Financial Management Capability Model

The Financial Management Capability Model is a framework for strengthening financial management through many small evolutionary steps. The model illustrates the stages through which an organization can evolve as it defines, implements, measures, controls, and improves its financial management processes. These steps have been organized into five progressive "capability levels". Each level represents a well-defined stage toward developing a mature financial management regime.

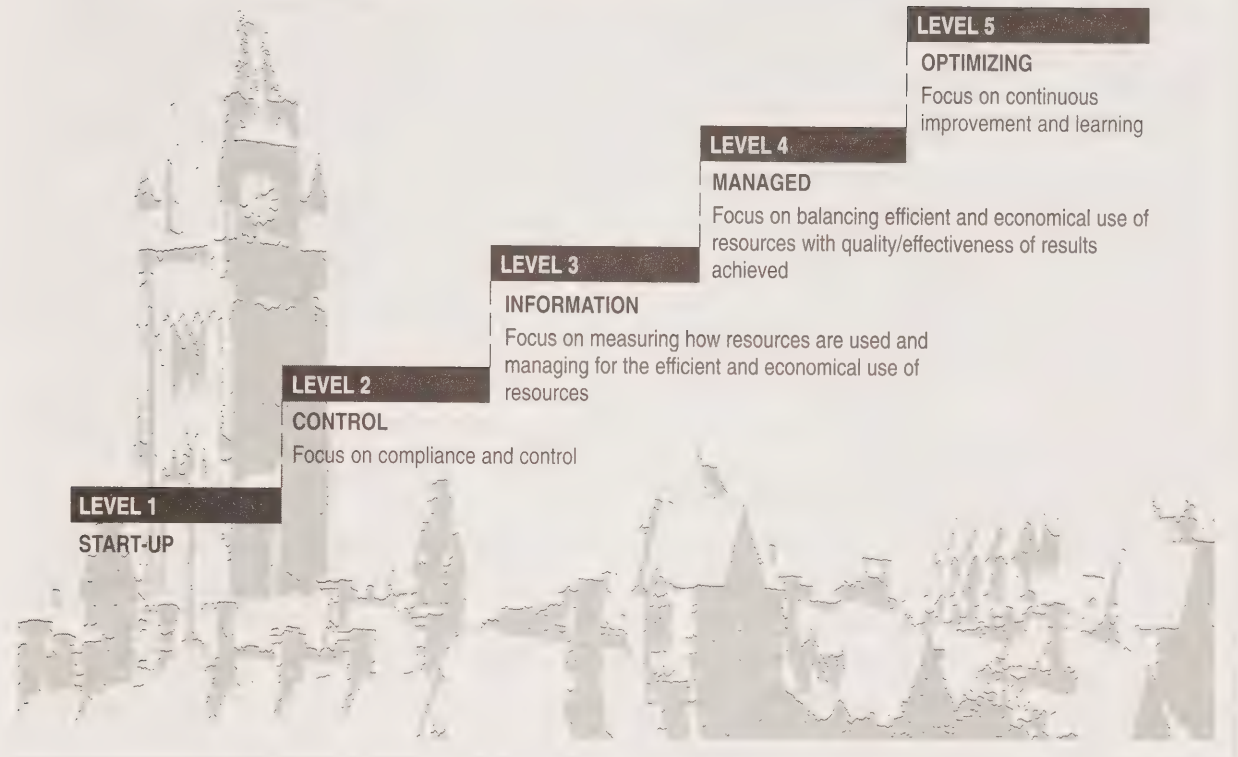
The following are the five levels of the Financial Management Capability Model (see Exhibit 3).

- Start-up
- Control
- Information
- Managed
- Optimizing

The Model is a framework for strengthening financial management.

®CMM and Capability Maturity Model are registered in the U.S. Patent and Trademark Office.

Exhibit 3: Financial Management Capability Model



Each capability level consists of a cluster of "key process areas" (KPA's). When an organization has instituted all of the KPA's associated with a given level of financial management capability, it may be considered to have achieved that level. Note that each KPA has a purpose and one or more goals. Certain activities and results or outcomes are also associated with every KPA. Essentially, therefore, KPA's are the main building blocks that determine the financial management capability of an organization. They identify what must be in place at that capability level before the organization can advance to the next level.

The start-up level is characterized by a lack of sustainable, repeatable financial management practices.

The Start-Up Level

The Start-up Level describes the financial management characteristics of an organization that has not yet established its key policies and practices or its control framework. At this level, in the absence of established practices, the organization's ability to achieve its business or program objectives depends on the often-isolated efforts and accomplishments of individuals. In these circumstances there is no certainty that such accomplishments would be repeatable or sustainable.

This situation might exist if an organization has experienced dramatic changes in its operations — for example, if it has implemented a new program or

policy, amalgamated with another department or relocated its operations. If it has not effectively managed the increased risks associated with the change, the organization could be at the Start-Up Level of financial management capability.

The lack of repeatable, sustainable practices of financial management and control means that any data produced may not be complete, accurate or reliable. Similarly, without an adequate control framework in place, assets may not be adequately protected or resources adequately controlled.

The key challenge the organization faces in progressing to Level 2 is to develop realistic, useful financial and operational business plans and to establish a basic control framework that allows it to monitor and control resources and safeguard and protect assets.

The Start-Up Level, unlike other levels in the Financial Management Capability Model, is not a stable environment in which it is desirable to remain.

The Control Level

At the Control Level (Level 2), the focus is on ensuring that adequate resources are available, assets are safeguarded, data are reliable, and operations are monitored and controlled and conducted with prudence and probity. Organizations at the Control Level are able to meet statutory and regulatory reporting requirements.

Organizations that have instituted the key process areas for this level have established a control framework that provides a stable environment and ensures that control practices are repeatable and sustainable. The control framework includes financial, operational and management controls. When these basic controls are operating as intended, they will help the organization to control or reduce risks and to produce complete and accurate financial and operational data.

With sound financial and operational data, the organization can carry out its basic stewardship responsibilities and meet its reporting obligations. The integrity of the data supports operational planning decisions and monitoring activities. It ensures that sufficient funds have been obtained to meet budget and cash-flow requirements, and it satisfies statutory and operational reporting requirements.

An organization at the Control Level will be able to answer “Yes” to the following key questions:

- Do we have a control framework to ensure that our assets are safeguarded, our data are accurate and reliable, and our operations are conducted with prudence and probity?
- Are transactions processed and controlled in accordance with applicable legislative and/or regulatory requirements?

The focus of the control level is on compliance, control and safeguarding of assets.

The primary activities that the organization's Finance group performs at the Control Level involve the traditional accounting functions - processing transactions, bookkeeping and general accounting functions. Finance focusses on ensuring that controls over the financial systems are adequate to produce complete, accurate and timely financial data and to provide functional guidance to operational groups as required.

At the Control Level, operational managers play a role in achieving basic financial management capabilities. This involves establishing realistic financial plans based on expected results, and estimating the resources required to achieve those results. At Level 2, the data on which these plans are based are typically historical in nature, drawn from past experience. At this level, operational managers would also track actual progress and resource use against planned results.

At the Control Level, reliable historical data are available. However, they are not generally available as "information". Although ad hoc analysis can be carried out, the effort to collect information may be extensive and time-consuming because it may be fragmented, scattered and not easily accessible.

The Information Level

At the Information Level (Level 3), key process areas focus on integrating the organization's financial and non-financial systems, practices and procedures to provide information that can be used to manage resources with prudence and probity and in an efficient and economical manner.

At Level 3, an organization will be capable of both measuring and managing its risks, and can tailor management practices within its various operating units to manage and reduce risk cost-effectively. At Level 3, the organization will have information on the cost of producing a product of a given quality or delivering a service at a given level.

A key aspect of Level 3 is the changing role of Finance. The role begins to move away from performing only the traditional accounting functions to performing as a team player providing valuable support to operational managers. Finance works with operational managers to develop a financial structure that provides them with cost-effective controls and information which meets their day-to-day needs — for example, information on product costs.

At the Information Level, operational managers have a broader understanding of their financial management responsibilities. They also recognize their responsibility to contribute to the organization's financial management capabilities.

Critical to achieving this level of capability is a climate that institutionalizes financial management practices throughout the organization's

The information level focusses on integrating the organization's financial and non-financial systems.

culture. This would require that senior management explicitly demand and promote effective financial management and demonstrate its value. Such a culture is developed by formalizing financial management policies and practices across the organization and supplementing them with appropriate training – and a system of rewards, recognition and sanctions that reinforces the culture.

In addition to being able to answer “Yes” to the Control Level questions, an organization at the Information Level will be able to answer “Yes” to the question, “Do we have the financial management systems, practices and information that we need to measure and monitor the cost and quality of our outputs and the use of our resources? ”

At the Information Level, organizational standards for all processes and activities have been established to allow for measurement and comparison between similar business units across the organization. These standard financial management practices can be tailored to each unit’s nature and unique risks.

One of the key processes at the Information Level is to provide consistent and comparable financial and operational (non-financial) information and reports that meet the needs of managers. This information provides a basis for developing performance indicators, cost and quality measures and monitoring performance, to ensure that intended results are being achieved and to demonstrate accountability.

The Managed Level

At the Managed Level (Level 4), the organization uses the information developed at Level 3 to balance two competing objectives: using its resources economically and efficiently, and producing cost-effective results — for example, goods or services of acceptable quality. The organization understands the financial implications of the choices and trade-offs it makes between these objectives. Such information also allows the organization to better account for the way that it uses the resources entrusted to it.

An organization at the Managed Level can better manage its financial and operational performance because it has — and uses — the “right” information. It has information and analyses on the relative costs of different approaches to achieving its objectives. An organization with Level 4 capabilities uses that information and impact analyses to make informed decisions on cost versus quality and risk versus opportunities, or decisions on levels of service.

An organization with Level 4 financial management capabilities also has mechanisms for measuring the impact of variables such as cost, quality, productivity and degree of success in achieving its stated objectives. This capability flows from a history of having measured and managed organizational performance, which includes, for example:

- managing the organization’s information and knowledge resources as assets, so that information needed to make informed decisions is

The focus of the managed level is on the use of information to understand the financial implications of administrative, operational and policy choices.

available (for example, by using simulations, historical trends and manipulating variables to see how they affect results);

- defining the relationships among variables that affect cost, quality and level of service and understanding how they impact on the organization's desired results;
- using information to make informed choices among competing objectives like cost, quality and schedule;
- understanding the financial implications of decisions before making them, and monitoring their outcomes;
- using quantitative information to control variances (for example, fluctuations or changes) in the organization's production or service delivery processes; and
- using quantitative information to balance among competing business line objectives (for example, to reduce cost, increase productivity, improve quality, reduce risk, increase opportunities).

An organization at the Managed Level will be able to answer "Yes" to the question, "Do we know what it cost to achieve a given result, and did we follow the most cost-effective approach in achieving it?"

The Optimizing Level

An organization at the Optimizing Level (Level 5) uses information from inside and outside the organization to set and achieve strategic targets or objectives for improvement. Achieving these targets enables the organization to increase the value of its services or products to clients or consumers.

Thus, at the Optimizing Level the focus is on continuous improvement. The organization uses what it has learned from past experience to identify areas for future improvement. This involves:

- developing prospective information to anticipate both internal and external changes that may affect the organization's performance (instead of reacting to changes) and making the necessary strategic or tactical decisions to manage their effects;
- measuring the organization's performance against that of others in the same industry and setting strategic targets for improvement;
- finding best practices and learning from other organizations (benchmarking); and
- finding ways to minimize costs and maximize revenues, and to improve the quantity and quality of outputs, by introducing new technology or improving existing processes.

The key question that an organization at the Optimizing Level asks itself is, "How can we as an organization improve our performance?"

The focus of the optimizing level is one of continuous improvement.

Achieving a Capability Level

Achieving Capability levels

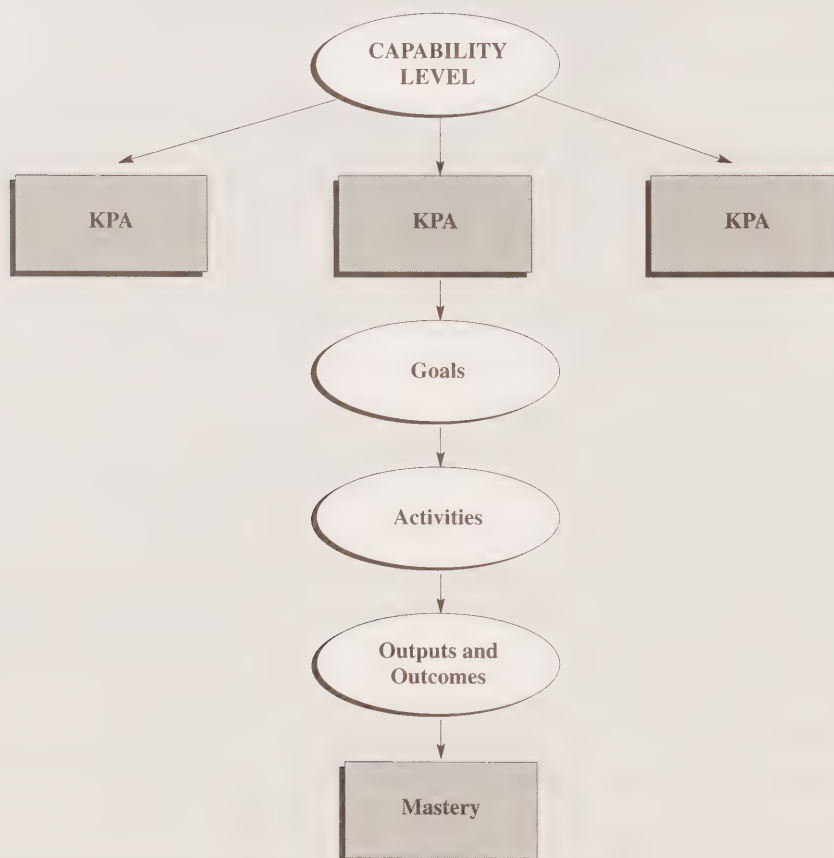
Achieving a given capability level involves mastering the key process areas associated with it and ensuring that these key processes are institutionalized within the organization.

Mastering Key Process Areas

An organization can reach a given level or financial management capability by mastering all of the key process areas included in that level.

As illustrated in Exhibit 4, each KPA has certain goals. To achieve the goals in one or more key process areas, an organization must carry out certain activities. Typical activities include:

Exhibit 4: Mastering KPA's – The Building Blocks of Capability Levels



Mastering key process areas provides building blocks to achieving financial management capabilities.

- identifying requirements — such as the need for a certain control system — and developing plans and procedures to meet them;
- carrying out those plans and procedures;
- tracking and monitoring the work being done; and
- correcting any problems that may arise.

In turn, these activities produce immediate outputs (for example, a control system) or longer-term outcomes (for example, careful management of the cost of products or services). Once an organization has done the necessary work and achieved the outputs or outcomes associated with a KPA, we can say that it has “mastered” that KPA: it has in place a basic building block that contributes to reaching a particular capability level.

Institutionalizing Key Process Areas

By itself, mastering one or more KPAs is not enough. It is also essential to “institutionalize” the KPA and all of the activities associated with mastering it. By institutionalizing, we mean weaving the KPA and related activities into the fabric or culture of an organization. Only in doing so will the organization make the KPA sustainable, repeatable and lasting.

Institutionalizing the KPA requires the “right” organizational climate. As indicated in Exhibit 5, some prerequisites or characteristics of such a climate are:

- a **commitment** to master the KPAs associated with reaching a particular capability level;
- the **ability** to carry out the necessary **activities** competently, for example, through training and development;

Exhibit 5: Institutionalizing a Key Process Area



- ongoing **measurement and analysis** of activities and progress toward goals; and
- continuous **verification** to ensure that activities have been carried out in accordance with established policies and procedures.

Such a climate provides the support or foundation for reaching a financial management capability level appropriate to the organization.

Establishing Financial Management Requirements

Financial management requirements should be established in relation to the nature and risks of the organization.

We would expect that in determining and establishing the financial management capabilities their organization needs, managers would assess the nature of their operations and the risks they face. In this context, we consider risk to be any factor that may affect the organization's ability to achieve its objectives. Risks are identified through a process of first identifying potential hazards, then assessing the consequences to the organization should one occur, and finally determining the likelihood of the hazard's occurrence, given the control environment of the organization. Such a process is outlined in Exhibit 6.

As a first step, senior management would determine the organization's financial management requirements by defining its broad purpose and direction and assessing its risks (both financial and non-financial). The purpose of this assessment would be to determine three things:

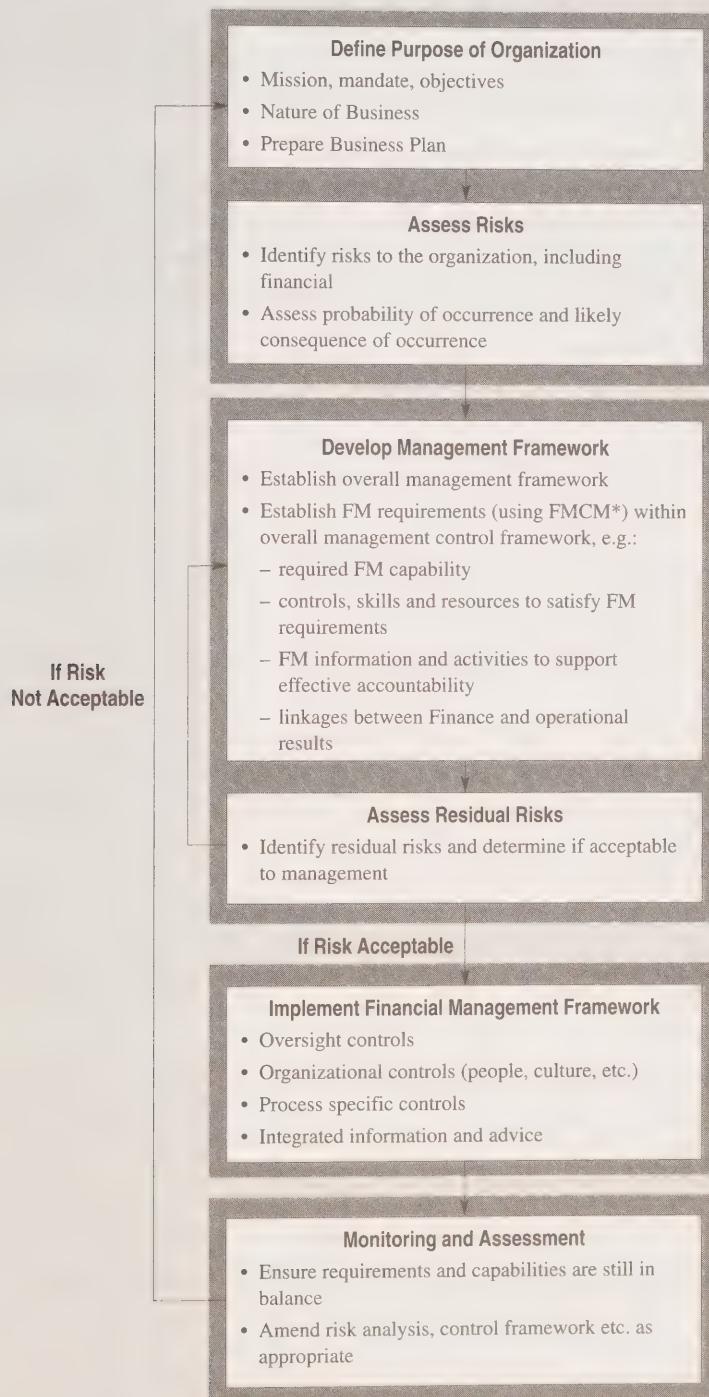
- what risks the organization faces and which of those must be controlled;
- what financial and non-financial information the organization needs to meet internal and external accountability requirements; and
- what financial and non-financial information management needs to fulfil its operational and policy responsibilities.

The second step would be for management to establish an overall management framework, based on the results of its assessment. This would include determining the financial management capabilities the organization needs, given the nature of its business and the inherent risks involved. This step would involve using the FM Capability Model to:

- establish the financial management capability the organization needs;
- assess the organization's existing capability level; and
- provide guidance for closing any gap between the required and the existing levels of financial management capability.

Once financial management requirements have been established, management would identify any residual risks that exist and assess their acceptability. The existence of unacceptable residual risks would require management to reconsider its financial management requirements and the capabilities needed to meet them.

Exhibit 6: Framework for Establishing Financial Management (FM) Requirements



* FMCM = Financial Management Capability Model

The Model provides managers with a framework for self assessment.

The third step would be for management to implement the financial management framework. This step involves monitoring processes and activities to ensure that financial management requirements and existing capabilities are still in balance and that they reflect the risks and needs of the organization. Any imbalance that this monitoring might reveal would have to be dealt with — for example, by modifying the risk analysis or financial management framework, as required.

Auditors of an organization as well as its senior management could use the framework outlined in Exhibit 6 to apply the Financial Management Capability Model. Auditors could use the Model to assess the audited organization's level of financial management capability relative to its requirements.

Bibliography

1. Price Waterhouse *Control Environment Questionnaire*, December 1996.
2. Joint Financial Management Improvement Program (JFMIP) *Framework for Federal Financial Management Systems*, FFMSR-0, January 1995.
3. Joint Financial Management Improvement Program (JFMIP), *Managerial Cost Accounting System Requirements*, FFMSR-8, February 1998.
4. Management Advisory Board/Management Improvement Advisory Committee (MAB/MIAC), *Guidelines for Managing Risk in the Australian Public Service*, October 1996.
5. The Society of Management Accountants of Canada, Highlights of a Monograph by A. R. Montazemi, PhD, *Information Systems in Small Business*, May 1988.
6. Certified Management Accountant (CMA), Management Accounting Guideline # 14, *Managing Quality Improvements*, 1992.
7. Certified Management Accountant (CMA), Management Accounting Guidelines # 43, *Redesigning the Finance Function*, 1997.
8. Certified Management Accountant (CMA), Management Accounting Guideline # 46, *Implementing Ethics Strategies Within Organizations*, 1998.
9. The Society of Management Accountants of Canada, Management Accounting Issues Paper # 13, *Codes of Ethics, Practice and Conduct*, 1997.
10. CMA Magazine, Dave Desormeaux, CMA, Redefining Future Executive Information Systems, *New World Order*, October 1998, pp. 29–33.
11. Report of the Auditor General of Canada, *Ethics and Fraud Awareness in Government*, Chapter 1, May 1995.
12. Report of the Auditor General of Canada, *Crown Corporations: Making Performance Measurement Work*, Chapter 22–December 1997.
13. Report of the Auditor General of Canada, *Revenue Canada - The Financial Management Regime*, Chapter 31 – December 1997.
14. Report of the Auditor General of Canada, *Promoting Integrity in Revenue Canada*, Chapter 15 – September 1998.
15. Office of the Comptroller General, *Guide to Costing of Outputs in the Government of Canada*, February 1994.
16. State of Texas Audit Office, Report # 95–139, *Guide to Cost-Based Decision-Making*, August 1995.

17. FMI Journal, Volume 9, Number 2, James Q. McCrindell, *A Strategic Approach to Control and Performance Measurement*, pp. 22–27, Winter 1998.
18. Canadian Standards Association/Standards Council of Canada, CAN/CSA–Q850–97, a National Standard of Canada, *Risk Management: Guideline for Decision-Makers*, 1997.
19. Alice O. Nakamura and William P. Warburton, Canadian Business Economics, Volume 6, Number 2, *Performance Measurement in the Public Sector*, pp. 37–48, Winter 1998.
20. Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA), S. J. Gaston, FCA, *Successful Management Strategies for Creating the Knowledge-Oriented Organization, Mining Data for Knowledge*, 1997.
21. Office of Management and Budget (OMB–US), Circular No. A–127 Revised, 1993 *Financial Management Systems*, 1993.
22. Software Engineering Institute (SEI), *Capability Maturity Model (Draft B)*, 1997.
23. Robert S. Kaplan and David P. Norton, *The Balanced Scorecard*, 1996.

17. FMI Journal, Volume 9, numéro 2, James Q. McCrindell, *A Strategic Approach to Control and Performance Measurement*, p. 22-27, hiver 1998.
18. Association canadienne de normalisation/Conseil canadien des normes, CAN/CSA-Q850-97, une norme nationale du Canada, *Gestion des risques : Guide à l'intention des décideurs*, 1997.
19. Alice O. Nakamura et William P. Warburton, Canadian Business Economics, Volume 6, numéro 2, *Performance Measurement in the Public Sector*, p. 37-48, hiver 1998.
20. Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA), S. J. Gaston, FCA, *Successful Management Strategies for Creating the Knowledge-Oriented Organization, Mining Data for Knowledge*, 1997.
21. Office of Management and Budget (OMB-US), Circular No. A-127 Revised, *Financial Management Systems*, 1993.
22. Software Engineering Institute (SEI), *Capability Maturity Model (Draft B)*, 1997.
23. Robert S. Kaplan et David P. Norton, *The Balanced Scorecard*, 1996.

Bibliographie

1. Questionnaire sur l'environnement de contrôle de Price Waterhouse, décembre 1996.
2. Joint Financial Management Improvement Program (JFMIP) Framework for Federal Financial Management Systems, FFMIS-0, janvier 1995.
3. Joint Financial Management Improvement Program (JFMIP), *Managerial Cost Accounting System Requirements*, FFMIS-8, février 1998.
4. Management Advisory Board/Management Improvement Committee (MAB/MIAC), *Guidelines for Managing Risk in the Australian Public Service*, octobre 1996.
5. La Société des comptables en management du Canada, aperçu d'une monographie de A. R. Montazeri, PhD, *Information Systems in Small Business*, mai 1988.
6. Comptable en management accrédité (CMA), *Politique de comptabilité de management n° 14, La gestion de l'amélioration de la qualité*, 1992.
7. Comptable en management accrédité (CMA), *Politique de comptabilité de management n° 43, Le réaménagement de la fonction financière*, 1997.
8. Comptable en management accrédité (CMA), *Politique de comptabilité de management n° 46, La mise en oeuvre de la stratégie éthique d'une organisation*, 1998.
9. La Société des comptables en management du Canada, document Enjeux en comptabilité de management n° 13, *Codes d'éthique, de pratique et de conduite*, 1997.
10. CMA Magazine, Dave Desormeaux, « Un nouvel ordre mondial, Les systèmes d'information pour cadres de demain », octobre 1998, p. 19-23.
11. *Rapport du vérificateur général du Canada*, « La sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement », chapitre 1, mai 1995.
12. *Rapport du vérificateur général du Canada*, « Les sociétés d'Etat — Appliquer la mesure du rendement », chapitre 22, décembre 1997.
13. *Rapport du vérificateur général du Canada*, « Revenu Canada — Le régime de gestion financière », chapitre 31, décembre 1997.
14. *Rapport du vérificateur général du Canada*, « Revenu Canada — Promouvoir l'intégrité au sein du Ministère », chapitre 15, septembre 1998.
15. Bureau du contrôleur général, *Guide pour l'établissement des coûts des extrants au gouvernement du Canada*, février 1994.
16. State of Texas Audit Office, rapport n° 95-139, *Guide to Cost-Based Decision-Making*, août 1995.

**Le Modèle
fournit aux
gestionnaires
un cadre
d'auto-
évaluation.**

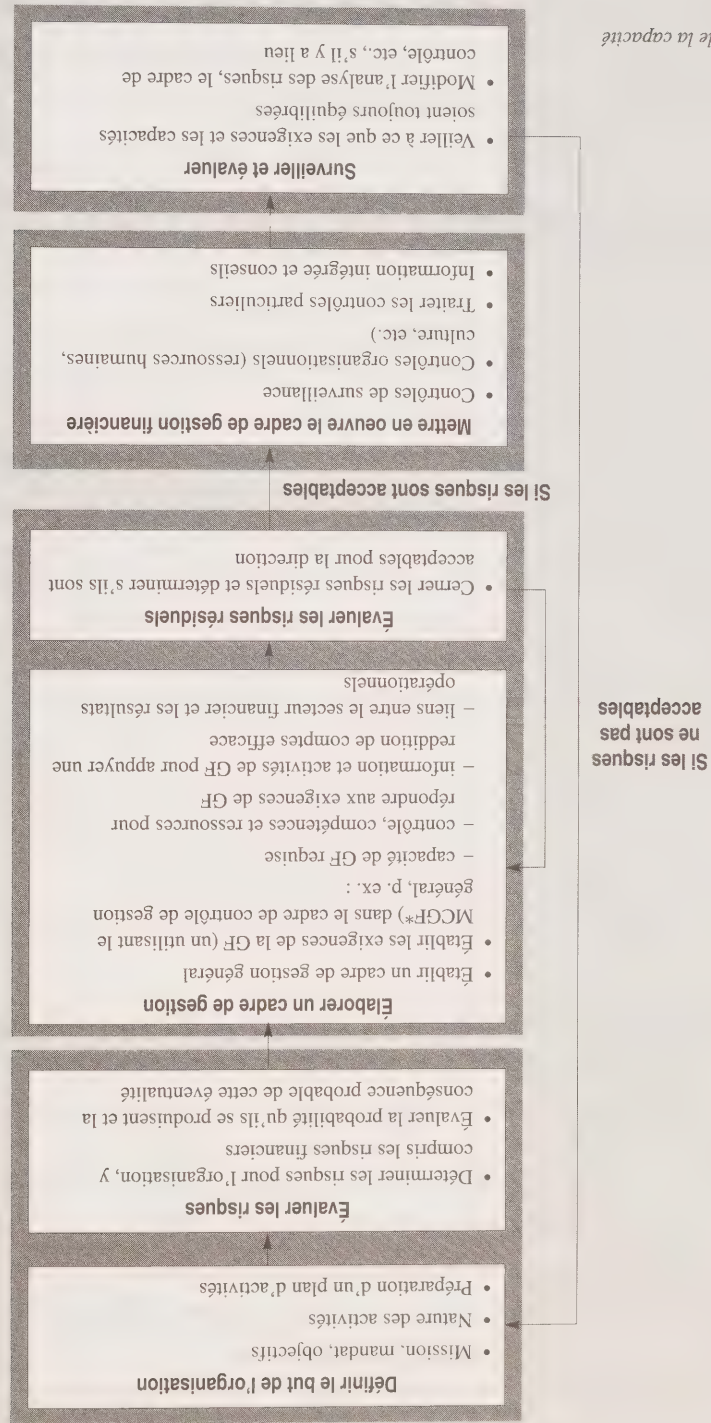
ses activités et des risques inhérents qu'elle court. Cette étape exigera l'utilisation du Modèle de la capacité de gestion financière pour :

- établir la capacité de gestion financière dont l'organisation a besoin;
 - évaluer le niveau actuel de la capacité de l'organisation;
 - fournir des directives pour réduire tout écart entre le niveau actuel et le niveau de capacité de gestion financière requis.
- Après avoir établi les exigences en matière de gestion financière, la direction cernerait tous les risques résiduels susceptibles d'exister et évaluerait leur acceptabilité. L'existence de risques résiduels inacceptables obligerait la direction à reconsidérer ses exigences en matière de gestion financière et les capacités nécessaires pour les satisfaire.

La troisième étape consisterait pour la direction à mettre en oeuvre le cadre de gestion financière. Cette étape comprend la surveillance des processus et des activités pour garantir que les exigences de gestion financière et les capacités existantes sont toujours équilibrées et qu'ils reflètent les risques et les besoins de l'organisation. Tout déséquilibre que cette surveillance pourrait révéler devrait être rajusté — par exemple, en modifiant l'analyse des risques ou le cadre de gestion financière, au besoin.

Les vérificateurs de l'organisation de même que la haute direction pourraient utiliser le cadre exposé à la pièce 6 pour appliquer le Modèle de la capacité de gestion financière. Les vérificateurs pourraient utiliser le Modèle pour évaluer le niveau de la capacité de gestion financière de l'organisation vérifiée par rapport à ses exigences.

Pièce 6 : Cadre d'établissement des exigences de la gestion financière (GF)



* MCGF = Modèle de la capacité de gestion financière

Intégrer le processus essentiel exige un climat organisationnel « propice ». Comme l'indique la pièce 5, les prérequis ou caractéristiques d'un tel climat sont :

- la **volonté** de maîtriser les processus essentiels associés à l'atteinte d'un niveau de capacité particulier;
 - la **capacité** d'exécuter les **activités** nécessaires avec compétence, par exemple, par la formation et le perfectionnement;
 - la **mesure et l'analyse** continues des activités et des programmes par rapport aux buts;
 - la **vérification** continue pour garantir que les activités sont exécutées conformément aux politiques et procédures établies.
- Un tel climat fournit la base ou le fondement nécessaires pour atteindre un niveau de capacité de gestion financière approprié à l'organisation.

Établir les exigences de la gestion financière

Pour déterminer et établir la capacité de gestion financière dont leur organisation a besoin, les gestionnaires doivent évaluer la nature de leurs activités et les risques auxquels ils sont confrontés. Dans ce contexte, nous considérons les risques comme tout facteur qui peut influencer la capacité de l'organisation d'atteindre ses objectifs. Les risques sont relevés d'abord grâce au recensement des dangers possibles, suivi de l'évaluation des conséquences d'une telle éventualité pour l'organisation, puis finalement de la vraisemblance que l'éventualité se produise à la lumière du contrôle que l'organisation exerce sur son environnement. Ce processus est décrit à la pièce 6.

Dans une première étape, la haute direction déterminerait les exigences de l'organisation en matière de gestion financière en définissant la direction et ses buts généraux et en évaluant les risques (tant financiers que non financiers). Cette évaluation servirait à établir :

- les risques auxquels l'organisation est confrontée et ceux qui doivent être contrôlés;
- l'information financière et non financière dont l'organisation a besoin pour satisfaire aux obligations redditionnelles internes et externes;
- l'information financière et non financière dont l'organisation a besoin pour s'acquitter de ses responsabilités opérationnelles et stratégiques.

La deuxième étape consisterait pour la direction à établir un cadre de gestion général, fondé sur les résultats de son évaluation. Il faudrait déterminer les capacités de gestion financière dont elle a besoin, compte tenu de la nature de

Il faut établir les exigences de gestion financière en se fondant sur la nature de l'organisation et les risques auxquels elle est confrontée.

La maîtrise
des processus
essentiels est la
pierre d'assise
des divers
niveaux de
capacité.

L'organisation doit mener à bien certaines activités. Ces activités comprennent généralement :

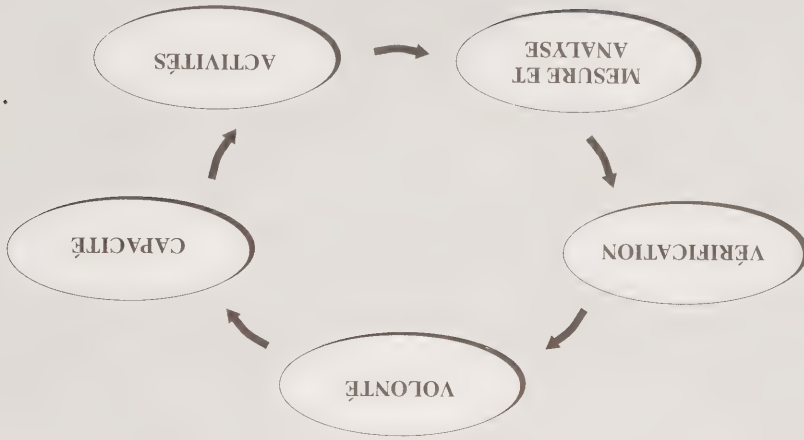
- la détermination des exigences — comme le besoin d'un certain système de contrôle — et l'élaboration de plans et de procédures pour y satisfaire;
- l'exécution de ces plans et procédures;
- la surveillance et le suivi des travaux réalisés;
- la correction de tout problème qui peut surgir.

À leur tour, ces activités produisent des extrants immédiats (par exemple, un système de contrôle) ou des conséquences à long terme (par exemple, la gestion minutieuse du coût des produits ou des services). Lorsque l'organisation a fait le travail nécessaire et obtenu les extrants ou conséquences associés à un processus essentiel, on peut dire qu'elle a « maîtrisé » ce processus essentiel : elle a en place une pierre d'assise qui contribue à l'atteinte d'un niveau de capacité particulier.

Intégrer les processus essentiels

Il ne suffit pas de maîtriser un ou plusieurs processus essentiels. Il est également vital « d'intégrer » le processus essentiel et toutes les activités nécessaires pour le maîtriser. En intégrant le processus, nous voulons assimiler le processus essentiel et les activités connexes au tissu ou à la culture de l'organisation. C'est seulement ainsi que le processus essentiel pourra se répéter et durer.

Pièce 5 : Intégrer un processus essentiel



Atteindre un niveau de capacité

Atteindre des niveaux de capacité

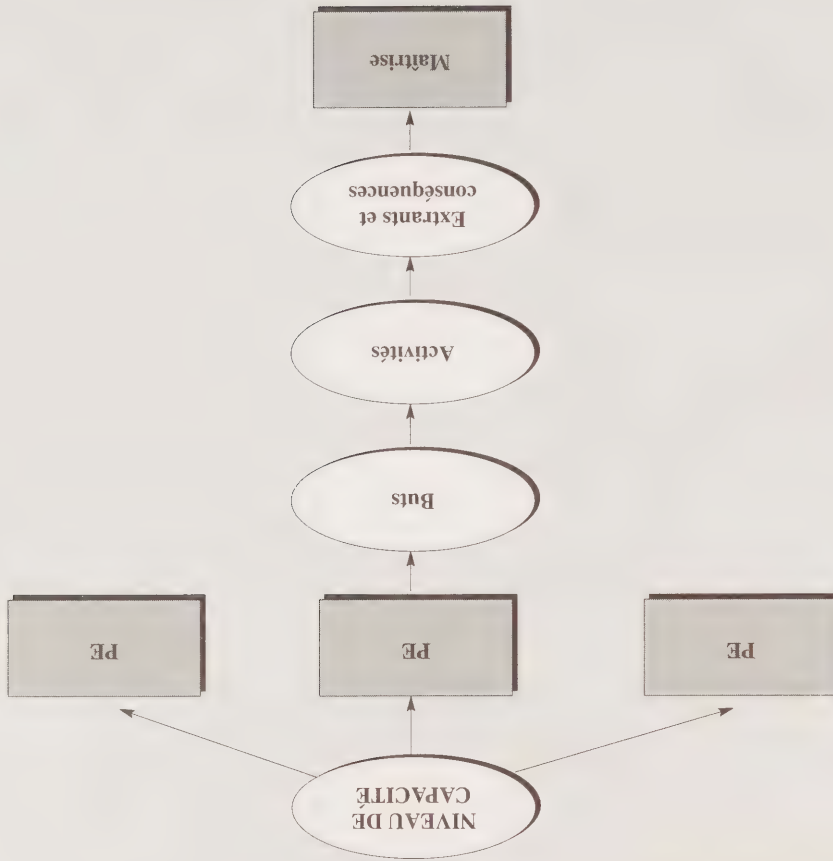
Atteindre un niveau de capacité donné exige de maîtriser les processus essentiels associés à ce niveau et de veiller à intégrer ces processus à l'organisation.

Maîtriser les processus essentiels

L'organisation peut atteindre un niveau donné de capacité de gestion financière en maîtrisant tous les processus essentiels associés à ce niveau.

Comme l'illustre la pièce 4, chaque processus essentiel correspond à certains buts. Pour atteindre les buts d'un ou de plusieurs processus essentiels,

Pièce 4 : Maîtriser les processus essentiels (PE) — Les pierres d'assise des niveaux de capacité



Le niveau de l'optimisation

- en utilisant de l'information quantitative pour contrôler les écarts (par exemple, les fluctuations ou les changements) dans les processus de production et de prestation des services de l'organisation;
 - en utilisant de l'information quantitative pour arriver à un équilibre entre des objectifs spécifiques concurrents (par exemple, réduire les coûts, accroître la productivité, améliorer la qualité, réduire les risques, accroître les possibilités).
- L'organisation au niveau de la gestion est en mesure de répondre « oui » à la question — « Savons-nous combien il en coûte pour obtenir un résultat donné, et avons-nous adopté la stratégie la plus rentable pour l'obtenir? »

L'organisation au niveau de l'optimisation (niveau 5) utilise l'information de l'intérieur et de l'extérieur de l'organisation pour fixer et atteindre des cibles ou des objectifs d'amélioration stratégiques. Atteindre ces cibles permet à l'organisation d'accroître la valeur de ses services ou de ses produits pour les clients ou les consommateurs.

Par conséquent, au niveau de l'optimisation, l'organisation vise l'amélioration continue. L'organisation apprend par l'expérience à déterminer les secteurs qu'il faut améliorer. À ce niveau, elle doit :

- élaborer de l'information prospective pour prévoir les changements tant internes qu'externes qui pourraient influencer le rendement de l'organisation (plutôt que de réagir aux changements) et prendre les décisions stratégiques ou tactiques nécessaires pour en gérer les effets;
- mesurer le rendement de l'organisation par rapport à celui d'autres organisations du même secteur d'activités et établir des cibles d'amélioration stratégiques;
- trouver les meilleures pratiques et apprendre d'autres organisations (analyses comparatives);
- trouver des moyens de minimiser les coûts et de maximiser les recettes, et d'améliorer la quantité et la qualité des extrants, en introduisant de nouvelles technologies et en améliorant les processus existants.

La question essentielle que l'organisation au niveau de l'optimisation se pose est la suivante : « Comment pouvons-nous, comme organisation, améliorer notre rendement? »

Un des processus essentiels au niveau de l'information est de fournir de l'information et des rapports financiers et opérationnels (non financiers) uniformes et comparables, qui répondent aux besoins des gestionnaires. Cette information sert de base pour élaborer des indicateurs de rendement, des mesures des coûts et de la qualité et pour surveiller le rendement, afin de garantir que les résultats escomptés sont réalisés et d'assurer la reddition de comptes.

Le niveau de la gestion

Au niveau de la gestion (niveau 4), l'organisation utilise l'information élaborée au niveau 3 pour équilibrer deux objectifs concurrents : utiliser ses ressources de façon économique et efficiente et produire des résultats de façon rentable — par exemple, des biens ou des services de qualité acceptable. L'organisation comprend les répercussions financières des choix et des compromis qu'elle fait entre ces objectifs. Cette information lui sert aussi à mieux rendre compte de la façon dont elle utilise les ressources qui lui sont confiées.

L'organisation au niveau de la gestion peut mieux gérer son rendement financier et opérationnel parce qu'elle a — et utilise — l'information qu'il lui faut. Elle possède de l'information et des analyses sur les coûts relatifs de diverses stratégies pour atteindre ses objectifs. L'organisation dotée des capacités de niveau 4 utilise cette information et ces analyses des répercussions pour prendre des décisions éclairées sur les coûts versus la qualité et sur le risque versus les possibilités, ou des décisions sur les niveaux de service.

L'organisation dotée des capacités de gestion financière de niveau 4 possède aussi des mécanismes pour mesurer les répercussions de variables comme le coût, la qualité, la productivité et le degré d'atteinte des objectifs énoncés. Cette capacité découle de l'expérience acquise en mesurant et en gérant le rendement organisationnel, c'est-à-dire :

- en gérant l'information et les ressources de savoirs de l'organisation comme des actifs, de manière à disposer de l'information nécessaire pour prendre des décisions éclairées (par exemple, en faisant des simulations, en utilisant des tendances historiques et en manipulant des variables pour voir dans quelle mesure elles influent sur les résultats);
- en définissant les relations entre les variables qui influent sur les coûts, la qualité et le niveau de service et en comprenant comment elles influent sur les résultats souhaités par l'organisation;
- en utilisant l'information pour faire des choix éclairés entre des objectifs concurrents comme le coût, la qualité et le calendrier;
- en comprenant les répercussions financières des décisions avant de les prendre, et en surveillant leurs conséquences;

Au niveau de la
gestion, on vise
l'utilisation de
l'information
pour
comprendre les
répercussions
financières
des choix
administratifs,
opérationnels
et stratégiques.

Le niveau de l'information

Au niveau de l'information (niveau 3), les processus essentiels visent l'intégration des systèmes, des pratiques et des procédés financiers et non financiers de l'organisation pour fournir de l'information qui peut être utilisée pour gérer les ressources avec prudence et probité et de façon économique et efficace.

Au niveau 3, l'organisation est capable tant de mesurer que de gérer ses risques et peut adapter ses pratiques de gestion à ses diverses unités d'exploitation pour gérer et réduire les risques de façon efficace par rapport au coût. Au niveau 3, l'organisation possède de l'information sur le coût de production d'un produit d'une qualité donnée ou de prestation des services d'un niveau donné.

Un aspect essentiel du niveau 3 est le rôle du service des finances qui devient membre de l'équipe en appuyant les gestionnaires opérationnels. Il travaille avec les gestionnaires opérationnels pour établir une structure financière qui leur fournira des contrôles efficaces par rapport au coût et de l'information pour répondre à leurs besoins quotidiens — par exemple, de l'information sur les coûts des produits.

Au niveau de l'information, les gestionnaires opérationnels ont une meilleure connaissance de leurs responsabilités de gestion financière. Ils savent aussi qu'il leur incombe de contribuer aux capacités de gestion financière de l'organisation.

Pour atteindre ce niveau de capacité, il est essentiel d'instaurer un climat qui permet d'intégrer les pratiques de gestion financière à la culture de toute l'organisation. Pour cela, il faut que la haute direction exige explicitement une gestion financière efficace, en démontre la valeur et qu'elle en fasse la promotion. La haute direction instaure une telle culture en officialisant les politiques et les pratiques de gestion financière dans toute l'organisation et en les complétant par une formation adéquate et un système de récompenses, de reconnaissance et de sanctions qui renforce la culture.

En plus de répondre « oui » aux questions du niveau de contrôle, l'organisation au niveau de l'information est en mesure de répondre « oui » à la question : « Possédons-nous les systèmes, les pratiques et l'information de gestion financière dont nous avons besoin pour mesurer et surveiller le coût et la qualité de nos extrants et l'utilisation de nos ressources? »

Au niveau de l'information, les normes organisationnelles de tous les processus et activités ont été établies pour permettre des mesures et des comparaisons entre des unités semblables de l'organisation. Ces pratiques de gestion financière normalisées peuvent être adaptées à la nature et aux risques uniques de chaque unité.

Les organisations qui ont mis en place les processus essentiels de ce niveau ont établi un cadre de contrôle qui fournit un environnement stable et qui garantit que les pratiques de contrôle puissent se répéter et durer. Le cadre de contrôle comprend des contrôles financiers, opérationnels et de gestion. Quand ces contrôles fondamentaux fonctionnent comme prévu, ils aident l'organisation à gérer ou à réduire les risques et à produire des données financières et opérationnelles exactes et complètes.

Avec des données financières et opérationnelles saines, l'organisation peut s'acquitter de ses responsabilités fondamentales d'intendance et de ses obligations d'information. L'intégrité des données appuie les décisions de planification opérationnelle et les activités de surveillance. L'organisation dispose de fonds suffisants pour répondre aux besoins budgétaires et aux besoins de trésorerie et satisfait aux obligations d'information législatives et opérationnelles.

L'organisation au niveau du contrôle est capable de répondre « oui » aux questions essentielles suivantes :

- Possède-t-on un cadre de contrôle pour garantir que les actifs sont protégés, que les données sont exactes et fiables, et que les opérations sont exécutées avec prudence et probité?
- Les opérations sont-elles traitées et contrôlées conformément aux exigences législatives ou réglementaires applicables?

Les principales activités que le service des finances de l'organisation exécute au niveau du contrôle sont les fonctions de comptabilité traditionnelles — le traitement des opérations, la tenue des livres et les fonctions de comptabilité générale. Le service des finances veille à garantir que les contrôles sur les systèmes financiers sont adéquats pour produire des données financières complètes, exactes et actuelles et à fournir au besoin des directives fonctionnelles aux groupes opérationnels.

Au niveau du contrôle, les gestionnaires opérationnels contribuent au développement des capacités de gestion financière de base. Il leur faut établir des plans financiers réalistes, fondés sur les résultats attendus, et prévoir les ressources nécessaires pour obtenir ces résultats. Au niveau 2, les données sur lesquelles ces plans sont fondés sont généralement des données historiques, tirées de l'expérience passée. À ce niveau, les gestionnaires opérationnels surveillent également les progrès réalisés et les ressources utilisées par rapport aux résultats prévus.

Au niveau du contrôle, l'organisation possède des données historiques fiables. Cependant, elles ne sont généralement pas disponibles comme « information ». Bien que des analyses spéciales puissent être réalisées, il peut être long et fastidieux de recueillir l'information nécessaire parce qu'elle peut être fragmentée, éparpillée et difficile à trouver.

Le niveau du démarrage est caractérisé par l'absence de pratiques de gestion financière qui puissent se répéter et durer.

Le niveau du démarrage

associés à un niveau donné de capacité de gestion financière, on peut considérer qu'elle a atteint ce niveau. Chaque processus a un objet et un ou plusieurs buts. Certains résultats ou conséquences et activités peuvent aussi être associés à chaque processus essentiel. Par conséquent, les processus essentiels représentent les pierres d'assise qui déterminent la capacité de gestion financière de l'organisation. Ils représentent ce qui doit exister à ce niveau de capacité pour que l'organisation puisse progresser au niveau suivant.

Le niveau du démarrage décrit les caractéristiques de la gestion financière de l'organisation qui n'a pas encore établi ses politiques et pratiques essentielles, ni son cadre de contrôle. À ce niveau, en l'absence de pratiques établies, la capacité de l'organisation d'atteindre ses objectifs spécifiques ou ses objectifs de programme dépend des efforts et des réalisations souvent isolés de personnes. Dans les circonstances, il n'est pas certain que ces réalisations puissent se répéter ni durer.

Cette situation peut exister si l'organisation a vécu des changements radicaux — par exemple, la mise en oeuvre d'un nouveau programme ou d'une nouvelle politique, une fusion avec un autre ministère ou la relocalisation de ses activités. Si elle ne gère pas efficacement les risques accrus associés au changement, l'organisation pourrait se trouver au niveau du démarrage de la capacité de gestion financière.

L'absence de pratiques de gestion et de contrôle financiers qui puissent se répéter et durer veut dire que toute donnée produite peut ne pas être complète, exacte ou fiable. De même, sans un cadre de contrôle adéquat, les actifs peuvent ne pas être protégés convenablement et les ressources peuvent ne pas être contrôlées adéquatement.

Le principal défi que l'organisation a à relever pour progresser au niveau 2 est d'élaborer des plans d'activités financiers et opérationnels utiles et réalistes et d'établir un cadre de contrôle fondamental qui permette de surveiller et de contrôler les ressources et de protéger les actifs.

Le niveau du démarrage, contrairement aux autres niveaux du Modèle de la capacité de gestion financière, n'est pas un environnement stable que l'organisation désirerait maintenir.

Le niveau du contrôle

Au niveau du contrôle (niveau 2), l'organisation veille à ce que des ressources adéquates soient disponibles, les actifs soient protégés, les données soient fiables, les opérations soient surveillées et contrôlées et à ce que celles-ci soient exécutées avec prudence et probité. Les organisations au niveau du contrôle sont en mesure de respecter les obligations d'information législatives et réglementaires.

Structure du Modèle de la capacité de gestion financière

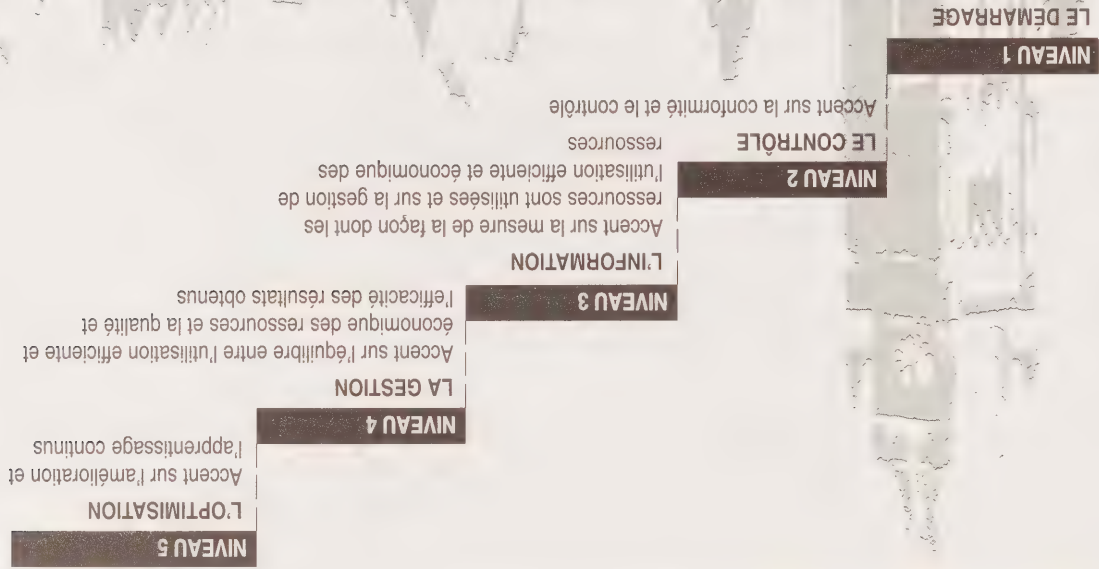
Le Modèle de la capacité de gestion financière est un cadre pour améliorer la gestion financière à partir de nombreuses petites étapes évolutives. Le Modèle illustre les étapes que l'organisation peut suivre au fur et à mesure qu'elle définit, met en oeuvre, mesure, contrôle et améliore ses processus de gestion financière. Ces étapes ont été réparties en cinq « niveaux de capacité » progressifs. Chaque niveau représente une étape bien définie vers un régime de gestion financière plus avancé.

Voici les cinq niveaux du Modèle de la capacité de gestion financière (voir la pièce 3) :

- le démarrage
- le contrôle
- l'information
- la gestion
- l'optimisation

Chaque niveau de capacité consiste en un noyau de « processus essentiels » (PE). Quand l'organisation a institué tous les processus essentiels

Pièce 3 : Modèle de la capacité de gestion financière



Le Modèle de la capacité de gestion financière

Contexte

- La gestion financière est la responsabilité de tous dans l'organisation. Dans l'exécution de leurs fonctions, tous les gestionnaires sont chargés d'analyser les répercussions financières de leurs actions — de gérer leurs ressources de façon rentable.
- Les activités de gestion financière doivent être rentables. En d'autres mots, le coût des contrôles doit être proportionnel au risque visé par les contrôles.
- La gestion financière est la responsabilité de tous dans l'organisation. Dans l'exécution de leurs fonctions, tous les gestionnaires sont chargés d'analyser les répercussions financières de leurs actions — de gérer leurs ressources de façon rentable.

Le Modèle de la capacité de gestion financière (MCGF) est une adaptation du « ®Modèle d'évolution des capacités » du Software Engineering Institute. L'Institut a mis au point ce modèle comme outil d'évaluation de la capacité de l'organisation de créer des applications logicielles. Nous avons constaté que cette approche pouvait être utilisée pour créer un modèle de la capacité de gestion financière des ministères.

Le MCGF est un cadre qui décrit les éléments essentiels d'une gestion financière efficace. Il fournit un cheminement que l'organisation peut suivre pour établir progressivement des pratiques de gestion financière plus sophistiquées selon ses besoins. Il montre les étapes pour progresser depuis le niveau de gestion financière typique de l'organisation qui démarre jusqu'aux capacités de gestion financière solides et efficaces associées à l'organisation plus avancée et plus complexe.

En plus de servir à la vérification, le Modèle de la capacité de gestion financière constitue également un outil que l'organisation publique peut utiliser pour :

- déterminer ses exigences de gestion financière en fonction de la nature et de la complexité de ses activités et des risques qu'elles posent;
- évaluer ses capacités de gestion financière en regard des exigences qu'elle a établies;
- cerner tout écart entre les exigences de l'organisation et ses capacités de gestion financière. Ayant déterminé ces écarts, l'organisation peut alors redresser tout déséquilibre important entre ses exigences et ses capacités et veiller, par la suite, à instaurer le niveau de capacité de gestion financière approprié.

La gestion financière : trois éléments essentiels

Les trois éléments essentiels de la gestion financière sont :

- **La gestion et le contrôle du risque.** Il est essentiel que l'organisation établisse des procédures pour gérer et protéger l'intégrité de ses données et produire le type d'information dont les gestionnaires ont besoin pour effectuer leur travail et rendre compte de leurs responsabilités. L'organisation doit aussi présenter cette information au moment voulu. Cet élément comprend la gestion des systèmes d'information et l'information sur le rendement financier et non financier (opérations et programmes).
- **La gestion des ressources.** Cet élément de la gestion financière vise la gestion et la direction des ressources de l'organisation de façon économique et efficiente pour atteindre les objectifs fixés. Il comprend la planification stratégique, l'analyse et l'information pour appuyer la prise de décisions.

Il est évident que la gestion financière ne se fait pas en vase clos. Elle s'exerce plutôt de concert avec d'autres éléments importants de la gestion de l'organisation. De fait, ces trois éléments essentiels de la gestion financière se chevauchent et sont liés aux autres éléments de la gestion. Somme toute, une organisation doit avoir une bonne gestion globale pour pouvoir assurer une bonne gestion financière.

Les principes de la gestion financière

Les principes suivants sous-tendent notre modèle de la capacité de gestion financière :

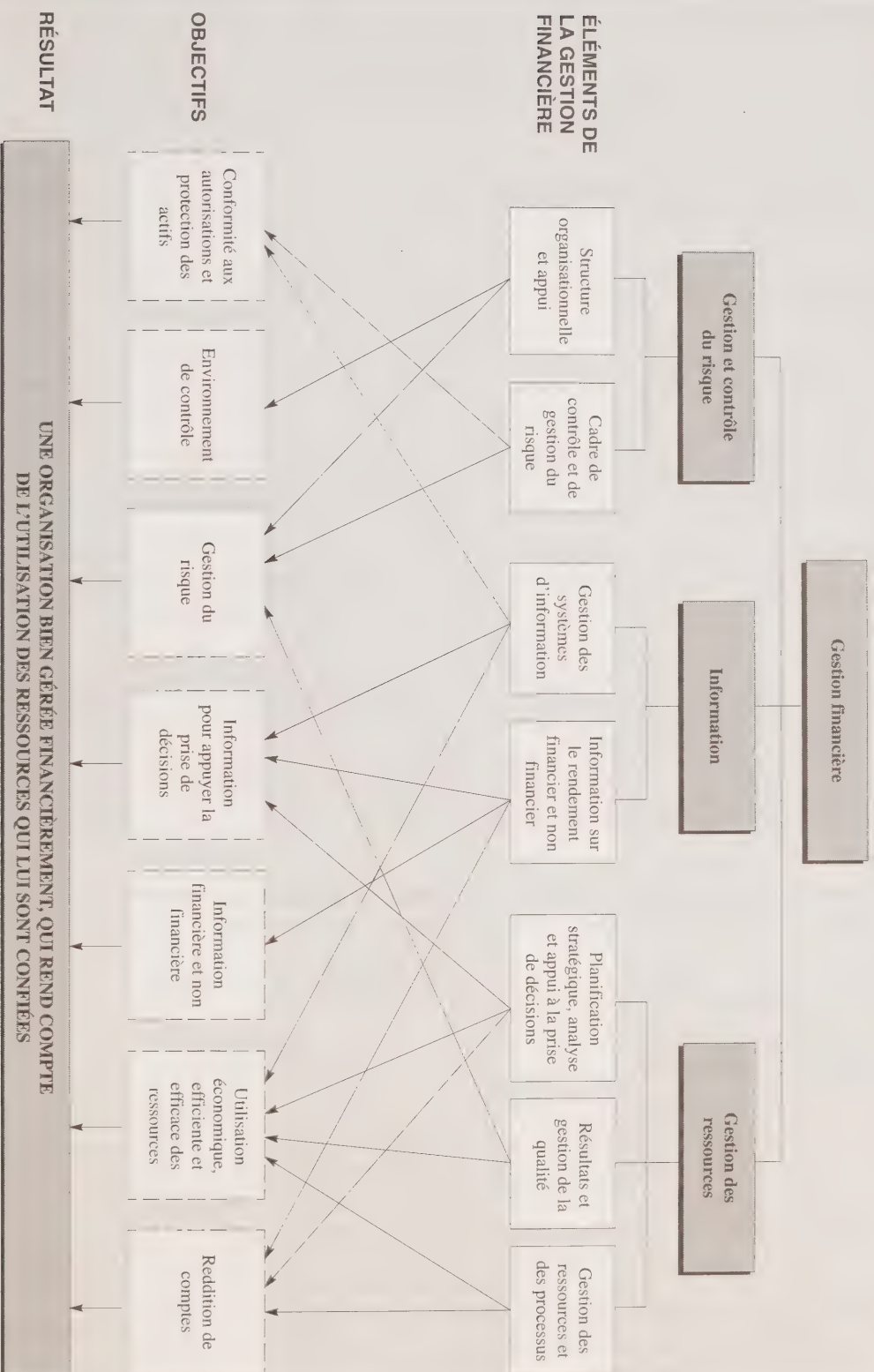
- La gestion financière fait partie intégrante d'un cadre de gestion efficace qui aide les organisations à atteindre leurs objectifs et à rendre compte des coûts de leurs activités.
- La direction est chargée tant de déterminer la capacité de gestion financière appropriée pour son organisation que d'établir les processus et pratiques nécessaires pour constituer et maintenir cette capacité.
- Toutes les organisations n'ont pas besoin de la même capacité de gestion financière. La capacité appropriée doit correspondre à la

La gestion financière efficace se compose de trois éléments essentiels.

La gestion financière s'exerce de concert avec d'autres éléments importants de la gestion de l'organisation.

La direction est chargée tant de déterminer la capacité de gestion financière appropriée que de constituer et de maintenir cette capacité.

Pièce 2 : Éléments de la gestion financière



De fait, le manque de clarté au sujet de la signification de ce terme a probablement contribué à la difficulté des progrès dans ce domaine. Par conséquent, nous avons commencé notre étude en proposant une définition de la gestion financière fondée sur les activités qu'elle comprend à notre avis.

Dans le secteur privé, on estime souvent que la gestion financière comprend deux domaines d'activité connus sous les appellations de « trésorerie » et de « fonction de contrôleur ». Dans l'administration fédérale, les activités généralement associées à la fonction de trésorerie — la gestion de la dette, les placements et le budget — sont exécutées conjointement par les organismes centraux (le ministère des Finances, le receveur général et le Secrétaire du Conseil du Trésor). Le présent document ne porte que sur les activités de gestion financière qui sont réalisées par les ministères et les organismes d'exécution de l'administration fédérale.

La pièce 2 présente les éléments essentiels de la gestion financière et montre de quelle façon ils sont liés aux objectifs de la gestion financière.

Pièce 1 : Objectifs de la gestion financière

Appuyer la prise de décisions veut dire que les gestionnaires disposent de l'information et des connaissances dont ils ont besoin pour étayer les décisions opérationnelles et comprendre les répercussions financières des décisions avant de les prendre. Cela veut dire aussi que les gestionnaires surveillent les décisions pour en déterminer les répercussions financières éventuelles et tirer des leçons de l'expérience, afin de pouvoir s'adapter ou réagir au besoin.

Disposer d'information financière et non financière actuelle, pertinente et fiable veut dire que les gestionnaires disposent de l'information nécessaire pour établir l'information financière ou pour contrôler la gestion et assurer la reddition de comptes. L'information est pertinente (utile et facile à comprendre), fiable (complète, exacte et autorisée) et actuelle.

Assurer la gestion du risque veut dire que l'organisation détermine, évalue et considère les conséquences des événements qui pourraient l'empêcher d'atteindre ses buts et objectifs ou entraîner des pertes importantes de ressources. Les risques qu'il faut surveiller et évaluer vont au-delà des risques financiers traditionnels. Ils comprennent tout l'éventail des risques de l'organisation, comme les risques opérationnels et stratégiques, aussi bien que les risques sociaux, juridiques, politiques et environnementaux.

Utiliser les ressources de façon économique, efficiente et efficace veut dire garantir que l'organisation a suffisamment de ressources pour réaliser ses activités et qu'elle utilise ces ressources en tenant compte des principes d'économie, d'efficacité et d'efficacé.

Assurer la reddition de comptes veut dire que l'organisation comprend et peut démontrer comment elle a utilisé les ressources qui lui ont été confiées, et ce qu'elles lui ont permis de réaliser.

Établir un environnement de contrôle favorable veut dire que l'organisation a un climat organisationnel qui favorise l'atteinte des objectifs de gestion financière — un climat qui comprend l'engagement de la haute direction, une éthique et des valeurs communes, la communication et l'apprentissage organisationnel.

Respecter les autorisations et protéger les actifs veut dire que l'organisation effectue ses opérations conformément aux lois et règlements applicables et aux instructions de la direction, que les limites de dépenses sont observées et que les opérations sont autorisées. Cela veut dire aussi que l'organisation possède un système de contrôles sur les actifs, les passifs, les recettes et les dépenses pour se protéger contre la fraude, la négligence financière, la violation des règles ou des principes financiers et la perte d'actifs ou de fonds publics.

Approche

Dans ce document, nous commençons par proposer une définition de la gestion financière et une analyse de ses objectifs. Nous présentons ensuite le Modèle de la capacité de gestion financière qui décrit les éléments essentiels à une gestion financière efficace.

Nous nous attendons à ce que les idées exprimées dans le présent document évoluent à la suite des leçons tirées de l'application et de l'utilisation du Modèle.

Gestion financière

Objectifs de la gestion financière

Tous les gestionnaires de l'administration fédérale se voient confier des ressources publiques pour assurer les programmes et les services. Ils ont la responsabilité de gérer ces ressources avec prudence et probité et de tenir compte des principes d'économie, d'efficacité et d'efficacité pour ce faire; ils doivent aussi rendre compte de l'utilisation qu'ils font de ces ressources.

La gestion financière est un élément important de ce que font les gestionnaires des finances et des programmes des ministères et des organismes pour assurer les programmes et les services et exercer une intendance sur les ressources qui leur sont confiées.

La gestion financière est un élément important de ce que font les gestionnaires pour assurer les programmes.

Définition de la gestion financière

L'expérience montre que la « gestion financière » est un terme qui comporte presque autant de définitions qu'il y a de personnes qui l'utilisent.

Essentiellement, les objectifs de la gestion financière sont :

- de garantir que les gestionnaires ont de l'information pour appuyer leur prise de décisions;
- de garantir l'existence d'information, tant financière que non financière, actuelle, pertinente et fiable;
- de contribuer à la gestion des risques de l'organisation;
- d'aider l'organisation à utiliser les ressources de façon économique, efficiente et efficace;
- de permettre aux gestionnaires de rendre compte de l'utilisation des ressources qui leur sont confiées;
- d'établir un environnement de contrôle favorable;
- de permettre à l'organisation de respecter les autorisations et de protéger ses actifs.

Dans la pièce 1, nous décrivons chacun de ces objectifs.

Contexte

Le contexte dans lequel l'administration fédérale fonctionne évolue rapidement. Les ressources limitées, la réduction des effectifs et la désaffectation font qu'il est encore plus difficile pour l'administration fédérale de fournir des services aux Canadiens; la nécessité d'une gestion financière efficace pourrait s'imposer plus que jamais.

Depuis longtemps, une priorité stratégique du Bureau du vérificateur général est d'encourager l'amélioration de la gestion financière dans l'administration fédérale et la compréhension du rôle que la gestion financière peut et doit jouer. C'est pour cette raison qu'en 1996, nous avons entrepris une étude des exigences actuelles et futures de la gestion financière des ministères et des organismes de l'administration fédérale. Nous avons effectué cette étude pour établir un cadre moderne, qui décrirait les éléments essentiels dont les ministères et les organismes ont besoin pour assurer une gestion financière efficace — cadre qui servirait aussi de fondement pour évaluer l'état de la gestion financière dans ceux-ci.

Le résultat de cette étude est le Modèle de la capacité de gestion financière présenté dans ce document, qui énonce les attentes du Bureau du vérificateur général en matière de gestion financière et qui constitue la base sur laquelle s'appuieront les futures vérifications dans ce domaine.

Objectifs et étendue

L'étude portait essentiellement sur les activités de gestion financière des ministères et des organismes.

Au cours de cette étude, nous sommes parvenus à :

- une définition claire et détaillée de ce que nous entendons lorsque nous parlons de gestion financière;
- une stratégie de vérification et des critères de vérification qui permettront au Bureau d'évaluer la capacité de gestion financière des ministères et des organismes;
- un modèle qui offrira à ceux qui l'utilisent — qu'il s'agisse d'un vérificateur ou d'un gestionnaire effectuant une autoévaluation — une méthode systématique pour évaluer la gestion financière dans le secteur public et offrir aux organisations une feuille de route en vue de leur amélioration.

Table des matières

Introduction	1
Contexte	1
Objectifs et étendue	1
Approche	2
Gestion financière	2
Objectifs de la gestion financière	2
Définition de la gestion financière	2
La gestion financière : trois éléments essentiels	5
Les principes de la gestion financière	5
Le Modèle de la capacité de gestion financière	6
Contexte	6
Structure du Modèle de la capacité de gestion financière	7
Le niveau du démarrage	8
Le niveau du contrôle	8
Le niveau de l'information	10
Le niveau de la gestion	11
Le niveau de l'optimisation	12
Atteindre un niveau de capacité	13
Atteindre des niveaux de capacité	13
Maîtriser les processus essentiels	13
Intégrer les processus essentiels	14
Etablir les exigences de la gestion financière	15
Bibliographie	18
Pièces	
Pièce 1 : Objectifs de la gestion financière	3
Pièce 2 : Éléments de la gestion financière	4
Pièce 3 : Modèle de la capacité de gestion financière	7
Pièce 4 : Maîtriser les processus essentiels (PB) — Les pierres d'assise des niveaux de capacité	13
Pièce 5 : Intégrer un processus essentiel	14
Pièce 6 : Cadre d'établissement des exigences de la gestion financière (GF)	16

Remerciements

Les membres de l'équipe d'étude remercient les membres du Comité consultatif créé par le Bureau du vérificateur général. Le Comité a examiné les travaux et fourni les directives et conseils nécessaires.

Comité consultatif de l'étude

L. Denis Desautels
Raymond Dubois
Michael J. McLaughlin
Maria Barrados
David Roth
Ronald Thompson
Peter Boomgaard
Robin Hamilton Harding
Louise Hawthorne
Arthur Silverman

Nous voulons également remercier les organisations suivantes qui ont contribué à l'étude.

Défense nationale
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Développement des ressources humaines Canada
Transports Canada
Secrétariat du Conseil du Trésor
General Accounting Office des États-Unis
Institut des vérificateurs internes
Software Engineering Institute

De plus, nous désirons remercier nos collègues du Bureau qui nous ont fait part de leurs commentaires et de leurs suggestions pendant l'étude.

L'équipe de l'étude

Doug Timmins, vérificateur général adjoint
Hugh A. McRoberts, directeur principal
Bruce C. Sloan, directeur
Brian Brisson
Elaine Groul-Brown
Joyce C. S. Ku
Christine S. Kelly

Avant-propos

Le Modèle de la capacité de gestion financière décrit dans ce document est le résultat d'une étude réalisée en deux ans par le Bureau. Le Modèle mérite qu'on s'y intéresse pour un certain nombre de raisons.

Premièrement, il complète et renforce l'initiative prise par le Secrétaire du Conseil du Trésor en vue de moderniser la fonction de contrôle dans toute l'administration fédérale. Comme la fonction de contrôle est garante d'une gestion financière saine, le Modèle peut être extrêmement utile pour aider les sous-ministres et les autres membres de la haute direction à s'acquitter de leurs responsabilités en ce qui a trait à l'application des principes de la fonction de contrôle dans leurs organisations.

Deuxièmement, mon personnel se servira du Modèle de la capacité de gestion financière comme base pour vérifier la qualité de la gestion financière dans les ministères et les organismes. Essentiellement, les critères de vérification découleront du Modèle.

Troisièmement, j'espère que vous reconnaîtrez dans quelques-unes des capacités de gestion financière décrites dans ce document, et que vous y verrez des possibilités de renforcer la gestion financière dans votre organisation.

En définitive, la clé d'une gestion financière efficace est un climat (ou une culture) favorable, renforcé par des récompenses, une reconnaissance et des sanctions appropriées. Cela suppose un leadership solide et soutenu, des valeurs partagées et un engagement et un but communs. Un tel climat reconnaît l'importante contribution qu'une gestion financière efficace peut apporter à une organisation.

Pendant toute l'étude, nous avons sollicité les conseils des gestionnaires financiers des ministères. Je veux les remercier de leur contribution. Ils nous ont aidés à produire un outil pratique permettant à une organisation d'évaluer où elle en est — et où elle devrait en être — quant à ses capacités de gestion financière et, par la suite, d'atteindre le niveau de capacité approprié. Je crois que vous trouverez le Modèle utile à ces égards.

Le vérificateur général du Canada,



L. Denis Desautels, FCA

Pour obtenir des exemplaires du Modèle de la capacité de gestion financière, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613-952-0213, poste 5000
Télécopieur : 613-954-0696

Le Modèle est également disponible sur Internet à www.oag-bvg.gc.ca

© Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 1999
N° de catalogue FA3-25/1999
ISBN 0-662-64189-2



Modèle de la capacité de gestion financière

Bureau du vérificateur général du Canada



Modèle de la capacité de gestion financière

Bureau du vérificateur général du Canada

3 1761 11550386 4

